

美國九〇年代「福利改組」探

王篤強

臺灣的回憶錄

壹、前言

一九九六年七月底，美國國會通過「個人責任與工作機會協調法案」(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act，以下簡稱 PRWORA)。這項看重「工作」價值、標舉「自立」(self-sufficiency)精神的法案似乎為上個世紀後二十年間反覆論辯的社會政策畫下了一個句點。然而，在各方人馬各自表述的政治妥協底下，這種「新共識」的基礎依然缺乏穩固的根基。今年(二〇〇一)十月，正逢美國國會重新審度、決定是否再度授權(reauthorized)行政部門執行該法的關鍵，預料將會引起新一波的福利論辯。

在本文中，我們將秉持他山之石用以攻錯的精神，除了介紹該項法案的基本內容、目前成效、與修訂趨勢之外，將闡釋「工作」

價值與「自立」精神在美國貧窮論述中所帶有的偏限。此外，由於上述「工作」價值與「自立」精神還賴「強制工作」(workfare)這類帶有「充權」(empowerment)性質的方案才能具體落實。因此，

我們要進一步追問所謂充權，它是對誰充權，又到底充的是什麼權？最後，我們要指出，這項法案推動經年之後，很可能存在著「手術很成功，病人卻死掉」的荒謬。而這些種種，無論在政策精神上或是在政策工具的選用上，筆者以為都堪我們思考今日臺灣福利體制改造的借鏡。

貳、當代美國「福利改組」(Welfare Reform)—— 「個人責任與工作機會協調法」的內涵

一九九六年七月美國國會通過了「個人責任與工作機會協調法案」，它除了新增「低收入家庭暫時救助」(Temporary Assistance for

Needy Families - 簡稱 TANF)」(Title I) 之外，還修補了包含「補充性安全所得 (Supplemental Security Income - 簡稱 SSI)」(Title II)、「兒童資助 (Child Support)」(Title III)、「移民福利 (Benefits for Immigrants)」(Title IV)、「醫療救助 (Medicaid Provisions contained)」(Titles I and IV)、「兒童保護 (Child Protection)」(Title V)、「兒童照顧 (Child Care)」(Title VI)、「兒童營養計畫 (Child Nutrition Programs)」(Title VII)、「食物券 (Food Stamp Program)」(Title VIII)、「社會服務綜合補助款 (Social Services Block Grant - 簡稱 SSBG)」(Title IX)、「電子福利傳輸系統 (Electronic Benefits Transfer Systems - 簡稱 EBT)」(Titles VIII and IX) 等在內的多項福利措施。其中「低收入家庭暫時救助」更一舉取代了施行將近四十年之久、被視為「福利」同義詞的「失依兒童家庭救助 (Aid to Families with Dependent children, AFDC)」。

關於這項法案的內容，我們認為大抵上可以用「一個核心、兩項辦法」來說明。所謂「一個核心」指的是「促進自立」這項法案的精神核心。「促進自立」、「防止依賴」始終是英、美社會救助政策延續「濟貧法」傳統而來的關懷重點。如同法案名稱所明示，它被視之為「個人的責任」。被取代的 AFDC 之所以久受抨擊、並且屢屢成為福利改革的對象，除了國內外經濟榮枯與聯邦赤字有所影響外，有很大部分的理由正是這項措施造成了以非裔美國人為主的「下民階級 (underclass)」不負責任現象。在這個階級中，往往可見未

能依靠政府救助、形成「福利依賴 (welfare dependency)」，進而造成聯邦赤字；相對的這個階級的男性則拋妻棄子、浪蕩街頭、不肯負起養家責任，甚或從事地下經濟、街頭犯罪。

當然，上述說法是不是事實，至關重要。到底存不存在所謂「下民階級」，也相當要緊。為此，持不同立場者，看法幾乎南轅北轍，在整個八〇年代「福利改革」的論辯裡，幾幾乎圍繞在這個主線上進行。由於本文用意，並不在此，所以不準備贅述。對這個部分有兴趣者可以參考 G. Gilder (1981), C. Murray (1984, 1988, 1994, 1997, 1998, 1999), L. Mead (1986, 1992, 1997a, 1997b), W. Wilson (1987, 1996, 1993) 等人的原著，或者見王仕圖 (一九九八)、田朝賢 (二〇〇〇)、王篤強 (二〇〇〇) 等人的整理。但明顯的八〇年代有關社會救助是否造成持續貧窮、福利依賴、非婚生子、家庭破裂、預算赤字等這類的討論，在九〇年代裡的確形成了諸如「工作」、「自立」、「權利義務並重」的改革氛圍。在這個基礎上，美國前總統克林頓 (B. Clinton) 以「終結我們所知道的福利 (end the welfare as we know it)」為訴求贏得了一九九二年的大選。至此，爭論十年以上的美國「福利改革」由論辯的過程正式走向具體立法的階段。

多元民主政體中，議案的通過常伴隨著政治上的角力。PRWORA 的通過也不例外。蔡慧民 (二〇〇一) 對於這個部分的政治過程，有著清楚而生動的描寫。自一九九二年起，民主黨控制的總統與共

和黨控制的國會，態勢不變。雙方你來我往，先是國會拒絕了一九九四年總統所提的「工作與責任法案（Work and Responsibility Act）」，再是一九九五年總統兩次否決了國會所提的福利改革法案，彼此僵持不下。但到了一九九六年間，兩黨為了競相收割福利改革的果實，以便當年年底大選得利，再加上全美州長協會力量的興起，綜合促成了PRWORA的通過。但無論兩黨如何競爭，延續美國傳統標舉「自立精神」、要求福利領受者負起責任的福利改革基調，早在法案通過之前就已經定調。

而為了促成「自立」、「負責」精神的落實，其具體作法主要表現在「強制工作」與「增大州權」兩項辦法上。在「強制工作」部分，新法持續使用軟硬兼具的兩手策略。所謂軟的一手，通常也就說是八十年代福利改革中自由派們（liberal）所倡議的、以增強人力資本為主的教育、與訓練策略。好比新法中要求福利領受者必須參加諸如工作訓練、職業融合等各項活動，以便迅速自立、投入工作；而未成年學業中輟的年輕父母則在願意繼續就學接受教育、並且與父母同住的前提下，才具備福利領受資格等等。相對的，所謂硬的一手，則是八〇年代福利改革爭議中保守派們（conservative）所主張、以強調恢復秩序（包含社會與道德兩方面的秩序）為主的工作及行為要求。例如，福利領受者必須在二年內找到工作否則停止給付；而且一生中最高的福利領受時間，則以五年為限；此外，各州還可以視實地需要在前述五年時限、領取福利期間是否可以新生嬰兒、是否救助非成年之未婚父母等項目上，另訂更為嚴格的規定。

通過這些的工作要求與福利時限的規定，PRWORA希望促使福利家庭工作自立、擺脫依賴。為此，法案詳列了各年度必須達成的福利改革目標。例如，預計未來六年內自低收入相關方案內節省五五〇億美元（其中食物券部分約計減二四〇億）、在福利人口投入工作的比例上期望能自一九九七年的二五%於二〇〇一年時能逐步提高到五〇%（其中在一九九七年時單親家庭每週至少要投入工作二十小時、雙親家庭每週至少投入工作三十五小時，但到了二〇〇一年時則分別要提高到三十與三十五小時）等等。

不過除此之外，潛藏在上述「工作第一」（work first）的工作要求底下的還有另項立法要旨：即以維持家庭穩定性為考量的「家庭第一」（family first）。該法一開始便明白宣示「婚姻是成功社會的基礎」。立法者們為了一勞永逸地解決兒童的問題，期望兒童最好能夠生長在健全的家庭環境裡。因此，該法除了要求福利領受者投入工作，並使其能夠養家活口之外，同時還允許州政府一方面動支相關經費辦理諸如鼓勵成家、婚前教育、維持婚姻、預防非婚生子之類的方案；再方面透過好比不給付非婚生子福利的方式，來維繫家庭的價值。換言之，PRWORA透過「強制工作」的工作要求，把「個人責任」、「家庭價值」二者，巧妙而且合理彼此聯繫在一塊兒。

然而，明顯的以上的目標單靠聯邦政府的努力是不足夠的。各州必須配合，而且聯邦政府也須要各州能夠配合。於是，「增大州權」成為落實上述目標的另項辦法。在ABDC長期傳統底下，州政府除審核受助者資格外，對於聯邦所撥付的救助經費不具使用上的主導

權。雖然這項經費沒有上限，但常因缺乏彈性、無法因地制宜。而且一旦州政府減少福利名單上的人口，按口計算的聯邦補助經費也隨之減少。因此，一方面為了避免這種聯邦赤字居高難下的內在原因、再方面也為了促使各州能夠有意願著手進行相關的福利改革，

所以在 PRWORA 中，聯邦在掌握「工作要求」與「時間限制」的大原則下，以一九九四年各州福利水準為設算基礎，採行定額的「綜合補助款（block grants）」型式，資助州政府。而這項固定的聯邦經費，除隨日後通貨膨脹增加而增加外，並不會因為各州福利人口減少而減少。同時，一旦福利人口減少之後所產生的餘緝，聯邦也允許各州政府彈性使用該筆經費，並鼓勵投入其它自訂的福利與工作方案中。通過這種提供各州財務誘因作法，再加上當各州未能達成聯邦所訂工作目標，聯邦將依比例刪減補助經費的配套措施（例如福利人口投入工作比例與投入工作強度未達年度目標時，第一年將減少五%聯邦經費，往後逐年減少一%，累加最高至一五%為止）。

聯邦企圖誘使各州與之配合，共同完成法案所揭橥的目標。

參、「個人責任與工作機會協調法案」的施行成效

關於以上林林總總，我們認為大體上可以歸結成「以促進自立為核心、以強制工作、擴大州權為辦法」這句話。而這構成了一九九六年「福利改革」的主要內容。如今自一九九六年起，它已實施

經年，是不是達成預期的效果？對於目前福利人口又造成什麼樣的影響？這是接下來我們關心的重點。底下將扼要說明。

首先，關於是不是達成國會所關心「要求福利人口投入工作」、「減少福利給付名單長度」這兩項政策預期效果的部分。從目前網站上所取得的報章資料與相關文獻中可以發現，在福利人口投入工作的比例以及列名福利名單的人數，似乎大體已經達成此次福利改革目標。其中前者在一九九九年六月之際，全國福利領受者投入工作的比例便已經達到五〇·五%（蔡慧民，二〇〇〇）；而後者有關接受社會救助的單親媽媽則從一九九四年五〇〇萬人於一九九八年降至三〇〇萬人，如今（二〇〇一年）則更降至一〇〇〇萬人（Blum and Berrey, 1999; Merrifield, 2001; Wingert, 2002）。此外，低於聯邦貧窮線的低收入家庭比例也由一九九六年的一三·七%下降為二〇〇〇年的一一·三%；其中同期貧童比例也由二〇·五%變為一六·二%（US Newswire, 2002）。而這些再加上合法移民原有食物券方案的緊縮以及刪減部分醫療救助（Medicaid）方案的經費，在短期上「福利改革」已經取得相當的成果（Blum and Berrey, 1999）。

不過，這種帳面上的成功對於目前福利人口又造成什麼實際上的影響呢？關於這個部分，各方人馬依然各說各話。粗略的說，一般理解下的美國自由派們認為儘管福利名單上的福利人口減少了，而且投入工作的比例也增加了，但是這些成果有很大部分原因是來自經濟復甦這項外在大環境的變化，而身處其中的福利領受者們依然貧窮，單親婦女處境甚至更為困頓。此外，原本預備從事的教育

與訓練也遠不如預期。因此，想藉下半年國會重新授權之際，對這個法案進行大幅翻修。相反的，保守派們則指出，福利給付的案量大幅減少、投入工作的福利人口大量增加，而且低收入者所得提高、兒童處境變好，因此在下半年國會重開審議之時，要趁勝追擊，繼續強化對於強制工作的要求。

面對這樣矛盾的詮釋，我們一點都不意外。因為這樣的爭議，基本上還是沿著八〇年代以來的自由與保守兩派福利論辯的戰線展開。由於目前囿於手頭的時間與資料並不充分，對此我們希望保留到日後等蒐集到更詳細的資料，另文處理。但儘管如此，從現有的材料中我們還是可以發現目前看似成功的「福利改革」，在表象底下依然潛藏不少問題。

例如，以教育訓練提升人力資本，再加上時間限制、要求工作促使自立的設計，馬上面臨這些福利人口可不可受訓的問題。根據 Merrifield (2001) 對一九九七年 TANF 目前使用者的研究指出，將近四八% 的福利人口有著身體或者心理方面的健康問題，而這點是極其妨礙其參與人力資本提升方案的。連帶著同樣也是基於身心健康的因素，這些人要不因此被迫於福利時限屆滿後喪失福利領受資格，再不就受聯邦二〇%不必工作的例外保護規定，持續使用福利。

此外，即便這些人接受提升人力資本的教育與訓練，同時幸運的進入勞動市場，我們還可以追問是那些人離開福利行列、離開後又投入何種工作、他們所得如何、以及工作可以持續多久等問題。

關於這類問題的相關文獻並不多見，但 Wolfe 與 Hull (1993, 轉引由 Women's Programs office, 2002) 指出家庭中有其他成年人、與家庭中具有支持體系強化工作期待的福利媽媽比較容易投入工作

的行列；或者是具有高中學歷曾經就業者也比較容易再度工作 (Nolan, 1999)。然而，如果深究這些人所從事的工作，則有將近二分之一到三分之二的人落於服務業和零售業這類並不需要太高教育程度與技術要求的工作，當然因此所得到的報酬也十分微薄 (Merrifield, 2001; Loprest, 1999)，甚至還有大約一十% 的工作者其勞力所得徘徊於低薪邊緣 (Women's Programs office, 2002)。除此之外，這些人持續工作的情況也不盡理想 (Blum and Berry, 1999)。至於，最受重視、而且要透過強化婚姻關係、維持家庭穩定度而確保的兒童福祉的部分，則可以發現投入工作的單親媽媽有著家庭與工作難以兼顧的麻煩，進入強制工作方案配套措施不足的問題，以及離婚率、非婚生子率恐怕並未下降等現象 (Women's Programs office, 2002)。

而以上種種，我們認為被掩蔽在大量福利人口投入工作、福利名單大幅縮減的表象之下，日後必將成為新一波問題的根源。

肆、小布希主政下「個人責任與工作機會 協調法案」的修訂方向

當然，目前共和黨政府對於上述並非完全置之腦後，他們有他

們的看法與因應。為此我們找了總統小布希（George W. Bush）今年一月二十六日於聖路克（St. Luke）教堂的演講〈Remarks on the Welfare Reform Agenda〉，希望從中整理出一些未來修法的端倪（Weekly Compilation of Presidential Documents, 2002）。

在該演講中，小布希以「打造一個更公正（或說更適當）、更慷慨的國家」作為他下一步福利改革的方向。其中他肯定了目前的改革方向在福利給付的個案量上、在非裔美國兒童貧窮率、與非婚生子女數量上，已經取得顯著下降的重大成效。而且宣稱儘管接受福利救助的家庭財務依然困難，但是他們的生活已比從前改善。同時，更重要的是，他們因此變得更願意負起個人的責任。而這些絕不是批評者所宣稱般僅是經濟復甦所造成的效果。此外，由於貧窮兒童的比率仍然很高，許多家庭還是破碎，而且並沒有能找到工作。所以他提議在二〇〇三到二〇〇七年之間再投入一七〇億以上的美金作為各州彈性使用的綜合補助款基金，以便能為兒童們提供更好的照顧。

在增加資金的提議之後，他緊接著說，他的行政團隊並不只是只會花錢而已，他還作出要穩定家庭、要讓州的行政更具彈性、要對窮人展示熱情等宣示，並且希望從「加強工作要求」、「強化婚姻關係」、「加大各州經費使用彈性」、與「鼓勵宗教慈善」等四個方面來研修法令。

首先，對於福利領受者要加強工作要求的部分：小布希認為「工作是自立與自重的捷徑」，因此一九九六年要求各州至少達成五〇%

福利領受者投入工作的比例規定與鼓勵工作的立法原意仍有差距。所以他倡議「每州五年內成人福利領受者工作比率要提高到七〇%，如此才會讓更多美國人認識到自立與工作的尊嚴」。此外，由於許多福利領受者缺乏新的工作技能，所以他主張福利領受者每週至少要花四十個小時在工作或工作準備上。據此各州在教育與訓練的時數，將可提高到每周二天。至於，未成年媽媽則可以以就學折抵工作要求。

第二、在強化婚姻關係部分：小布希認為增加家庭穩定性是改善兒童生活的直接方法。因為根據統計指出，健全家庭中的小孩較少落入貧窮、輟學、嗑藥、受虐、非婚生子、啷噹入獄或成為犯罪被害者的處境。為此，他準備投入三十億美元，一方面從推動教導夫妻如何減少衝突、加強雙方溝通、學習相互尊重的「婚前教育方案」著手；再方面運用曾經因賭博、因酗酒而使得家庭瀕臨瓦解但目前已經康復的夫妻們，現身說法，並教導那些目前正在受苦的家庭。再者，他除了再放寬州政府使用針對父親所提供的兒童支持給付規定外，還提出經費從事防治性病、防止未婚生子、與教導節育的方案。他認為「當小孩面對自制與自我放縱的選擇時，政府絕不能中立，……，政府一定要幫他們做出好的選擇」。

第三、在加大各州彈性使用福利經費部分：小布希認為與其讓聯邦政府規定各州要如何幫助低收入戶家庭改善生活，致使法規之間彼此相互衝突、福利使用者受惠有限；還不如放手讓州政府發揮創造力建立幫助低收入戶的網絡。他相信，如果允許州更有彈性、

更自由地創造各式新型方案的話，那麼美國民眾在兒童營養、兒童照顧、工作訓練、與國民住宅等多方面，都能獲得更佳的服務。

第四、在持續鼓勵宗教與慈團體投入的部分：小布希稱，儘管工作與自立是福利改革的目標，但對受到遺棄的兒童不能如同成人般要求他們工作，而應該給予充滿同情的幫助。為此，除了公部門要努力之外，他號召各種慈善組織、或者是以宗教信仰為基礎所組成的各式團體，配合公部門的福利體系來滿足這些人的福利需求。

因為，他認為「在個人遭受危機的時候，人們需要的不是官僚體系的規則，而是來自諸如此類的團體以及鄰里的幫助」。而這種來自左鄰右舍的治療與幫助，小布希認為是今日美國所絕對不可少、絕對不可取代的，更是值得美國人所支持的美德。

除了上述四點之外，在宣示完美國政府對於兒童這類沒有辦法

自己幫助自己的人負有責任之後，他還提出美國政府針對合法移民這類正在處於過渡時期的人口，也負有責任。因此，他要求恢復合法移民的營養方案。主張更改一九九六年所訂下，要成為合法公民十年以上者才擁有食物券等福利給付的限制，倡議讓合法移民在五年後就可以領取食物券等相關的福利給付。最後，他以「當人們有需求時，國家要表現出同情」進行結論。一方面說服國會，再方面也向一般民眾說明「工作、家庭、加大州的彈性空間、與同情—建立一個富有同情心的福利體系，一個真正曉得潛藏我們同胞心裡、靈魂裡優點的福利體系」是他這波「福利改革」的重要目標。他希望透過他的呼籲，能號召大家在目前改革成就上繼續向公義與機會

前進。

小布希這項政策的宣示，在即將到來的十月，不曉得會有如何的變化，值得我們年底持續觀察。但是從上述四個方向裡，勿庸贅言的，我們已經明白見到保守黨人的立場了。

伍、對臺灣福利政策的啟示

以上不憚其煩的說明一九九六年「個人責任與工作機會協調法案」的內容以及今年小布希所宣示修法的方向，除了引介當今美國「福利改革」現況的目的之外，更要緊的是我們要在這個基礎上進一步地澄清它到底透露出什麼樣的訊息，而這些訊息是可以為習慣橫向移植他國政策的我們帶來一些啟發的。

前文中我們直接討論 PRWORA 本身，現在讓我們加上一些歷史的縱深再把問題重組一次。前述被取代了的 AFDC 和如今取而代之的 TANF 在歷史上係變化自一九三五年的「失依兒童救助（Aid to Dependent Children，簡稱 ADC）」而來。這類法案的主旨主要在增進失依兒童的福祉。透過這樣子的政策安排，兒童的媽媽或者他的家人在國家照顧兒童過程中扮演了轉手中介福利的角色。「國家—家人—兒童」彼此聯繫的三個環節，共同構成了濟助貧困兒童的過程。然而，實際執行下來，發現經過了六十年代 AFDC 幾次的資格放寬後，福利領受者大幅擴增。不但如此，政策甚至產生了未預期的後果。具兒童扶養義務者——如福利媽媽，顯示出福利依賴、非婚生子

等行為，成了所謂的「問題」。儘管上述行為到底真不真確、帶不帶有種族偏見有其爭議，但一旦形成社會氛圍之後，這些「問題」也成了往後各式「福利改革」的標的。PRWORA 擺在這個脈絡之下觀察，自然也不例外。所不同的是，它是歷次改變中幅度最大、甚至可以說是完全顛覆過去的一次。在這個新的政策設計中，立法者在戰略上希望「促進自立」，在戰術上則透過「工作第一」、「家庭第一」來保障兒童的處境。接下來我們就從這兩個層次開始考掘它對臺灣的可能啓示。

一、「工作」與「自立」： 美式貧窮論述的偏限

首先，在「促進自立」的戰略層次部分。PRWORA 預含所有美國公民都負有工作自立，扶養家人、養活自己的道德與責任。在這裡所謂「自立」我們認為有必要進一步細說。相對於「依賴」的「自立」始終是美國文化所看重的部分。過去濟貧法時代「能工作者（able body）」與「不能工作者（disabled body）」對應於「不值得救助的窮人（undeserving poor）」與「值得救助的窮人（deserving poor）」的區分，再度出現。能工作而不工作的依賴者是不值得救助的窮人。相反的，只有不能工作者才取得值得救助的福利資格。在此「工作」等同於「自立」、等同於「不依賴」、等同於「個人的道德責任」。

原本因養育幼年子女而成爲「值得救助窮人」一員的單親婦女

（如孤兒寡母），在六十年代之後因爲女性勞動參與率提高、AFDC 福利給付生態偏向有色種族、貧窮文化、貧民特徵再度被強調等諸多理由下喪失了「值得救助」的身分（Daugherty and Barber, 2001）。其中「下民階級（underclass）」中「福利依賴」的批評最受關注，而之所以依賴福利的理由也往往被歸因爲「不工作可以享福利、去工作反而丟福利」這類「個人錯用了理性選擇」的結果。據此，減少福利自然而然的就變成可以迫使窮人工作自立、恢復正常理性的手段。其代表人物例如 Murray (1984)。相對於此，類似但不同於理性選擇結果的說法是 Mead (1986) 所提出來的，他強調過往「福利擴張」的結果，造成公民只曉得所謂「權利的語言」，忽略了公民須有與之相應的諸如工作、不妨害他人等義務。因此，他倡議要採「強制工作」的手段平衡只論權利不盡義務的福利給付方式（王篤強，二〇〇〇）。以上兩種，共同構成了 PRWORA 的主要內容。

然而，問題是以上如此等同看待「工作」與「自立」，把貧窮歸諸個人（不管是 Murray 錯用理性選擇不工作或是 Mead 享權利未盡義務不工作）的說法，真是當代貧窮問題的本質嗎？事實顯然並非如此。例如，歐陸「社會排除（social exclusion）」的說法就給了另條出路（Byrne, 1999；王永慈，一九九一；張世雄，一九九一）。而上述把「自立」簡單地理解爲個人理性、經濟理性，忽略了窮人所處的邊陲地位，並且單單斥責窮人不去工作的說法，其結果只能產生目前 PRWORA 以提升「人力資本」爲思考主軸和配合權利義務平衡的「強制工作」對策。我們以爲這是美式貧窮論述在理解以及改

善貧窮問題上的偏限與謬誤。遺憾的是，習於個人主義政治文化的美國保守派與自由派都無法跳出這項限制。

以此觀照本地，更是如此。姑不論美台兩地社會救助資格寬緊、貧窮人口結構差異、以及福利給予豐儉的情形。臺灣近年來因產業外移所引發之失業貧窮人口就非不願工作所致；即使停留於救助體系者也恐怕不是單純不願工作的福利依賴可以解釋。因此，如果不

假深思地探借對付「下民階級」「福利依賴」問題的「強制工作」，要求本地陷入貧窮處境的低收入者或災民自立，在戰略構想上恐怕已經喪失解決問題的先機。當然，我們這麼說，並不意味著我們否定避免依賴、促進自立、並重權利與義務等這些 PRWORA 中所揭橥的主張。我們在此所要突顯的是，當移植他國經驗時，政策的脈絡因素絕不能忽略。若只見美國 PRWORA 中「促進自立」戰略的誘人，而未見它把貧窮化約為工作問題的偏限，便全盤照收隨之而來的以提升「人力資本」為主的各項「充權」戰術，將無益改善福利領受者的處境。而這也是接下來我們繼續論述的部分。

二、「工作第一」、「家庭第一」指引下的 充權檢討

「empower」無論譯作「充權」或是「增進權能」，對於渴望為福利領受者加一把力的社會工作者而言，都是令人耳目為之一新的策略（註一）。相較於 PRWORA 中保守派所支持的「強制工作」和「家庭價值」，以提升「人力資本」為目的的「教育」與「訓練」則是自

由派支持此法案的重要理由（王篤強，二〇〇〇）。不過在此，我們將要採取比較廣義的用法，把包含了教育、訓練、強制工作在內的「工作第一」、以及維繫婚姻關係、避免未婚懷孕等在內的「家庭第一」，合併視為「促進自立」的加力做法。並在這個廣義的用法底下，說明到底充了什麼權、對誰充權，以及這項戰術對我們有沒有什麼可資借鏡之處。

首先，在充了什麼權部分，根據前述 PRWORA，以及小布希所宣示的四項改革中，大體可以知道其所充者不外與工作有關的教育訓練、與家庭有關的婚前婚後輔導與相關服務等內容。再者，對誰充權的部分，想當然耳，當然是為所有福利領受者充權。希望透過棍子與蘿蔔軟硬兼施之下，令這群福利人口不僅離開福利工作自立，而且家庭關係還獲得強化。然而，透過前文可以得知，在六年的實踐經驗裡創造了一批可以被充權的、以及另一批無法被充權的兩群人口出現。當然這項區分目前仍然略嫌粗糙，或許日後研究可以將此概念進一步細緻化。

所謂可以被充權者，從外表看指的是在工作方案或家庭方案實施後順利離開福利投入工作或家庭關係因此被強化的人口。這些人往往成為「福利改革」成功的樣板。但是，如果深入追問，他們情況的改善到底是個人之功還是政府方案施行之功呢？就以強制工作為例，在領取福利前具高中學歷、曾經就業者，或者具有個人或家庭支持網絡者，在進入福利行列後較易順利投入工作。這意味著被充權者或許早具被充權的條件，政府相關方案恐怕只起到催促助長

的作用。換言之，所謂充權所充的對象，或許僅止於這批人。相對的，還有另批有很大部分是由於心理生理健康的困擾而無法投入工作或改善家庭關係，這些人是很難或說根本無法被充權的。所以明顯的，充權的對象是有侷限的，而充權的內容隨到對象的侷限也因此受限。

從前文一路讀來，讀者似乎很容易貶抑了充權的價值。儘管，充權這是個柯林頓時代的概念，如今小布希已不多談。但是它除了有著上述受益者的侷限之外，並非一無是處。事實上，就戰術層次而言，充權戰術中「時間限制」的運用對可充權者言仍有可取之處。

在社會工作會談中，會談時間的限制、乃至會談次數的限制，除成本考量外，往往給予工作者與案主雙方有效達成工作任務的壓力，而這點對於改善問題而言是有幫助的。PRWORA首次引入此一設計，著眼處用意也在此。因此，就第一線人員言，在時間限制下澄清雙方期待、共同合作、提高案主責任感、完成工作任務應是技術上可資借鏡之處。

三、手術很成功病人卻死掉：

長期效果與短期效果的問題

不過，戰術畢竟只是戰術，縱然它有所可取。讓我們再度回到戰略的層次（是不是真的助他自立）來思考社會救助的問題。在上一段，我們指出加上時間因素，PRWORA 實施之後有著可以充權與不可以充權兩類的福利人口出現。前者在現行政策催促下，不管他們

所從事的是低技、低薪、不穩的工作，就短期而言，他們離開了領取福利的行列。政策目標因此達成。

然而，就長期而言，有兩項問題可能出現。其一是這些人回流比例的問題。目前手頭沒有諸據，但料想比例恐怕不低。因為一方面有一生五年福利時間的規定可以依恃；再方面或許料定政府不可能完全放棄他們。而這些還有待進一步研究釐清。其二兩群福利人口，誰，才是更需要幫助的窮人？PRWORA 施行之後，短期快速排出一群可以被充權的窮人，但長期下去將會留下一群處境相當惡劣的窮人。這些人不具備被充權的可能，而始終停留救助行列。即便聯邦設計保留二〇%的窮人不必投入工作。但這群人如何處置？在所閱資料中，無論是小布希或是柯林頓甚少言及此節。然而，這群人恐怕是更需要幫助的人。

換言之，目前 PRWORA 作法恐怕如同「鋸箭法」一般，爭取了短期的效果，忽略了長期惡貧的可能。一時之間，政治人物可以宣稱「福利改革」成效卓著，甚至（小布希）對此完全不置一詞的情形下，要趁勝追擊。可是一旦拉長時間來看，我們深深有著「手術很成功，病人卻死掉」的擔憂。臺灣是不是也要採取這樣的短線策略呢？考諸過去，再加上今年「全國社會福利會議」中關於「國民年金」欲採用版本所施放的風象球觀察，這種施政風格讓我們不禁憂上加憂。

四、橋與柵的省思

最後，但也是最要緊的。作為福利的後進國家，參酌先進國家

發展軌跡，自不可免，我們無意也不必苛責。然而，在參酌國外的

作法中，對於政策工具背後所負載的意義有必要更深入的理解。以

本文所關心者而言，自立固然相當要緊，但是從強制工作出發，甚

至近來所討論的「財產形成」方案，有很大部分都是從「所得貧窮」

的觀點來論事。在這種美式的貧窮論述理路下，貧窮等同於所得不

足，所得不足就須提升人力資本、促使領受者投入工作。如同這般

貧窮問題自然就可改善。然而，顯然的這是個謬誤。貧窮絕不僅止

於所得不足。它還有諸如社會排除等其他面向。把貧窮問題化約不

工作的問題在策略上並不正確。我們不能忽略這點，人云亦云的引

用。

此外，即便引用，對於相關配套也需一併考慮。例如「強制工作」中與工作有關的教育與訓練，儘管它們未獲得應有的重視，但

是在設計上有許多諸如嬰兒日托、交通接送、防止受虐、改善家庭環境等等的配套措施。有了這些配套措施配合之下工作要求才有落實的可能。不過如此一來在成本上也絕非「強制工作可以節省政府成本」一般的簡單了。

總之，橋論淮爲枳。在臺灣尤其常見。要不就望詞生意，穿鑿附會；再不就是短線投機，有意誤導。這些對於福利體制的長遠發展都是不利的。本文以美國九〇年代「福利改革」中「個人責任與工作機會協調案」為例，指出這些，一方面盼望用以提醒；再方面也就教方家指正。希望我國的「福利改革」能有著更多的小心審慎，

避免沾沾自喜於手術的成功，忘卻了病人的生命。

(本文作者為私立東海大學社會工作學系助理教授)

◎註釋：

註一：關於 empower 一詞，敝業師張震東教授曾經考慮中文慣用語法、以及取其為民加一把力之義，直譯為「加力」。筆者以為詞義頗為傳神，不妨參考之。

◎參考書目：

王永慈 二〇〇二 「社會排除」：貧窮概念的再詮釋。社區發展，（九五），七二—八四。

王仕圖一九九八 社會政策過程中行政科層與國會互動之研究：以一九九七年社會救助法之修訂為例。社會政策與社會工作學刊，三（一），一四一一七七。

王篤強 二〇〇〇 道德與社會福利。嘉義：中正大學社會福利研究所博士論文。

呂朝賢 二〇〇〇 一九六〇s 以降的美國貧窮理論：回顧與整合。人文及社會科學集刊，一二（一），一四九一一九五。
張世雄 二〇〇二 社會救助、新貧窮問題與多層次—多面向分析。社區發展，（九五），五五—七一。



Blum, B. and Berrey, E. (1999) Welfare Reform Perspectives:

Past, Present, and Future. <http://cpmcnet.columbia.edu/dept/nccp/rfwrsum.html>

Bush, G. W. (2002) "Remarks on the Welfare Reform" in

Weekly Compilation of Presidential Documents. (38)- Issue

9, 295-300.

Byrne, D. (1999) Social Exclusion. UK: Open University

press.

Daugherty, R. and Barber, G. (2001) "Self-Sufficiency,

Ecology of Work, and Welfare Reform" in Social Service

Review.

Gilder, G. (1981) Wealth and Poverty. New York: Basic Books.

Loprest, P. (1999) "How Families that Left Welfare Are Doing:

A National Picture" in National Survey of American's Family.

No B-1. Washington, D.C.

Mead, L. (1986) Beyond Entitlement: The Social Obligations

of Citizenship. New York: The Free Press. (1992) The New

Politics of Poverty: The Non-working Poor in America. New

York: Basic Books. (1997) New Paternalism: Supervisory

Approach to Poverty. New York: Brookings Press. (1997)

"Telling the Poor What to Do". Public Interest, Summer, 97-113.

Merrifield, C. (2000) The Impact of PRWORA on Recipients and

Former Recipients of TANF. lawstudy.law.ukans.edu/rlevy/Public_Benefit_Law/reform_papers/IndWork.PDF.

Murray, C. (1984) Losing Ground: American Social Policy

1950-1980. New York: Basic Books. (1988) In Pursuit of

Happiness and Good Government New York: Simon and Schuster.

(1994) The Underclass: the Crisis Deepens. UK: Institute of

Economic Affairs Press. (1997) What It Means To Be A

Libertarian. New York: Broadway Books. (1998) Income

Inequality and IQ . Washington: AEI Press. (1999) The

Underclass Revisited. Papers and Study, American Enterprise

Institute for Policy Research. <http://www.aei.org/ps/psmurray.htm>

Nolan, C. (1999) "Welfare Reform Two Tears Later".

<http://www.stateline.org/historyreport.cfm?HistoryID=1>

Rice, J. K. etc. (2002) Welfare Is Not the Problem – Poverty

Is the Problem. APA Online. <http://www.apa.org/pi/wpo/introductio.html>

U.S. Newswire (2002) "New Report Shows Welfare Families Have

Gone to Work But Remain Poor; Part-time, Temporary Jobs

Leave Many Poverty Level" <http://www.usnewswire.com-0/U.S>

Wilson, J. W. (1987) The Truly Disadvantaged: The Inner City,

the Underclass, and Public Policy . Chicago: University of

Chicago Press. (1996) When Work Disappears: The World of the

New Urban Poor. New York: Alfred A. Knopf, Inc.

Wilson, J. W. (ed.) (1993) The Ghetto Underclass: Social

Perspectives. Newbury Park: Sage Publications.

Wingert, P. (2002) "Signs of Hope" in Newsweek. (139), Issue

16,11.